Comisión Especial de Asuntos Municipales
Carpeta Nº 2667 de 2017

Versión Taquigráfica N° 1626 de 2018

PRESIDENTE DEL CONGRESO DE INTENDENTES

DISTRITO ELECTORAL DEL BALNEARIO LAGO MERÍN, DEPARTAMENTO DE CERRO LARGO

Determinación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 12 de junio de 2018

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Omar Lafluf.
MIEMBROS:	Señores Representantes Alfredo Asti, Gabriela Barreiro, Oscar De los Santos, Elena Lancaster y Stella Viel.
INVITADOS:	Señor Intendente de San José, José Luis Falero, Presidente del Congreso de Intendentes y señor Humberto Castro, asesor.
SECRETARIA:	Señora Graciela Morales.
PROSECRETARIA:	Señora Adriana Cardeillac.

SEÑOR PRESIDENTE (Omar Lafluf Hebeich).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión Especial de Asuntos Municipales tiene el agrado de recibir al presidente del Congreso de Intendentes, señor José Luis Falero, a quien convocamos en virtud de que tenemos a estudio la implementación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana y nos faltaba la opinión del Congreso de Intendentes, para nosotros, un elemento fundamental.

En los últimos tres años, esta Comisión -con la Presidencia del señor diputado De Los Santos, de la señora diputada Barreiro y de quien habla- ha realizado recorridas por todo el país y se ha reunido, por regiones, con todos los municipios para recabar información al respecto; luego hizo un resumen de los diferentes problemas, realizó consultas a la cátedra, al Tribunal de Cuentas, a organismos vinculados con el tema, como la Comisión de Descentralización de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Finalmente, hizo una segunda gira por los municipios para hacer una devolución, para ver si había coincidencia en los problemas y llegó a la conclusión de que hay algunas modificaciones a realizar y, a su vez, de que es muy variada la forma

en que se implementa la Ley en los diferentes lugares: hay departamentos en los que prácticamente no hay problemas, pero hay otros en los que sí hay muchos.

Nosotros definimos algunos puntos que es necesario aclarar. En la última reunión, en la que recibimos al profesor Apezteguía e, inclusive, en un Congreso de Ediles en el que estuvimos, se manifestó que el Poder Ejecutivo también estaba más o menos en la misma línea que nosotros: que había que hacer modificaciones y que mandaría algunas líneas para empezar a discutir.

SEÑOR FALERO (José Luis).- Agradezco la invitación; me parece buena cosa que estos temas que tienen que ver con la descentralización -algo que el Uruguay está transitando en un proceso de desarrollo constante- sean tratados por todos quienes de alguna forma tenemos algo que ver con las posibles modificaciones a realizar, que nos permitan fortalecer la descentralización en nuestro país, pero también corregir algunos errores que se pueden estar dando.

Sin duda, el Parlamento tiene un rol protagónico en todo esto. Valoramos mucho la tarea que desarrolló esta Comisión a lo largo y a lo ancho del país -lo dijimos cuando pasaron por San José, en su momento- ; creo que es una forma de conocer de primera mano la realidad de cada uno de los departamentos

Coincido con el señor presidente en cuanto a que hay realidades absolutamente diferentes entre un departamento y otro, por lo que, quizás, pueda estar arriba de la mesa alguna modificación que permita subsanar algunas de esas dificultades de funcionamiento. No sé a qué conclusiones llegaron en ese aspecto, pero sería bueno conocerlas en su momento.

En lo que refiere al Congreso de Intendentes, hemos participado junto con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en distintos talleres que se han venido realizando en el Cabildo, de análisis, diagnóstico, proyección, que tienen que ver con la posible modificación de la ley, iniciativa que estaría ingresando próximamente al Parlamento.

La conclusión de esos talleres la va a recibir la Mesa del Congreso de Intendentes, oficialmente, el próximo día jueves, de manos del contador Álvaro García y del profesor Pedro Apezteguía y a partir de ese momento la vamos a compartir con el resto de los colegas el otro jueves. Sin duda, será un material muy útil para todos e importante a tener en cuenta porque en esos talleres participó no solo el Gobierno nacional sino los distintos municipios y también representantes nacionales. Supongo que una vez que nos entreguen ese trabajo, harán lo propio con el Parlamento, ya que será un insumo muy interesante para la discusión que se pueda generar próximamente.

Por otro lado, consultamos al Poder Ejecutivo sobre alguna propuesta que se conoció en los medios de prensa y se nos dijo que vienen elaborando un trabajo -todavía no está en nuestro poder- para ser oficializado el mes próximo; por lo tanto, no me voy a expedir en base a comentarios de prensa; no corresponde.

En otra línea de acción, días pasados, tuvimos oportunidad de charlar sobre el tema con el presidente de la República cuando nos reunimos por la organización de la cumbre de alcaldes y Gobiernos locales que se va a desarrollar los días 29, 30 y 31 de agosto en Punta del Este. Aprovecho la oportunidad para invitarlos -lo hablé con el presidente de la Cámara y me confirmó que iba a facilitar la presencia de los legisladores en algunos de los talleres- ; me parece interesante que podamos participar, porque tendremos la posibilidad de compartir experiencias de municipios de Latinoamérica y del Caribe que han transitado el camino de la descentralización. Quizás, conocer la experiencia y las dificultades que tuvieron en algún aspecto nos pueda servir para no transitarlas nosotros en estos momentos en que pensamos en avanzar; por lo tanto, creo que será una linda oportunidad cuando, supuestamente, vamos a estar en pleno proceso de discusión de esta iniciativa.

También quiero decir que el Congreso de Intendentes firmó un proyecto con la Unión Europea -que también va participar de la organización de la cumbre- sobre distintas acciones en los municipios, como una manera de fortalecer el conocimiento sobre estos temas; entre los objetivos, había uno que era, específicamente, de capacitación, otro que era de obras y otro que trataba de analizar procesos de fortalecimiento del tercer nivel de gobierno.

En definitiva, todavía no les puedo dar una opinión consensuada del Congreso; de mi parte, sería un atrevimiento, porque me consta que en ese aspecto hay visiones diferentes de distintos colegas. Hay colegas

que opinan acerca de la necesidad de fortalecer lo que hoy tenemos. Otros, que hay que transitar un camino de profundización en lo que hace a los territorios o abarcar más en el territorio los procesos de municipalización.

(Ingresa a Sala el señor Humberto Castro)

——Lo que sí percibo -lo digo a título personal, pero me parece que mi percepción también la tienen que conocer los señores diputados- es que quizás alguna situación de no conformidad sobre el proceso de descentralización de alguno de los colegas ha quedado de lado. En cierto momento, se consideraba que algunos aspectos eran negativos, pero me parece que hoy el proceso ha madurado y no he escuchado a nadie pensando en retroceder en el proceso. Por lo menos, se piensa en profundizar lo que ya tenemos o en dar un pasito más en lo que hace al desarrollo del territorio. A tal punto se puede llegar a dar ese pasito más, que nos hemos enterado de que hay algunos Gobiernos departamentales que ya en los últimos días han presentado iniciativas para conformar algunos municipios, cosa que, en lo personal, nos llamó la atención, porque ahí hubo un proceso de stand by hasta ver qué sucedía con la modificación. Efectivamente, hay algunos colegas -es el caso de Treinta y Tres, de Tacuarembó- cuyos Gobiernos departamentales han entendido conveniente dar ese paso, quizás, porque hasta el momento, el desarrollo en esos departamentos no era tan importante como en otros. Entonces, están enviando iniciativas concretas de creación de algunos municipios.

Este es un informe general de lo que percibo en el Congreso, que no es la opinión unánime, porque no hubo una profundización en el estudio del tema.

Para mí, se están dando estas tres situaciones que coinciden en fortalecer el proceso de descentralización Creo que eso es prácticamente unánime. La forma de fortalecimiento puede ser una de las variables, porque algunos pueden estar pensando en fortalecer lo que hoy tenemos, y otros, en incrementar la presencia de municipios en algunos lugares donde no los hay. Eso es real. Ese análisis se va a terminar dando en el Congreso, donde ya hemos conformado un equipo de trabajo que está funcionando, donde están representados los distintos directores de descentralización de varios departamentos y donde, precisamente, están siendo receptores de todas estas propuestas, a los efectos de poder llegar a fijar una postura definitiva. No sé si llegaremos al consenso. Espero que sí. El Congreso siempre se ha caracterizado, más allá de los matices, por tratar de buscar un acercamiento para presentar, de forma consensuada, alguna propuesta concreta, que creo que va a llegar, pero también estamos todos a la espera de ese documento sobre el que hoy volví a preguntar, del Poder Ejecutivo, en cuanto a la propuesta del Gobierno, que nos interesa conocer para ver de qué manera podemos considerarla y analizarla en profundidad, a los efectos de ver si ese es el camino que logre un mayor consenso ante el Congreso o debemos presentar alguna propuesta alternativa.

No me parece un tema menor que este proceso se esté dando de mejor forma que los anteriores -por lo menos, es mi percepción personal- en el sentido de que hay distintas acciones -tanto del Parlamento, como del Congreso de Intendentes y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto- de trabajo previo para llegar a una conclusión que sea la del mayor consenso posible. En ese aspecto, creo que es un proceso que no se debe detener.

Yo no les puedo decir mucho más sobre este tema. Si me preguntan mi opinión personal, yo doy partidario de dar a los municipios mayores facultades que las que tienen hoy y de dar un paso más en fortalecer lo que hoy tenemos, porque creo que ahí es donde han surgido más discrepancias entre los distintos niveles de Gobierno departamental y Municipio, porque la actual legislación deja allí algunos temas que no son suficientemente claros. La idea es ver si, entre la facultad y las tareas específicas, también podemos dar el rol correspondiente a cada uno de ellos. Eso es a título personal. No quiere decir que no vaya a cambiar mi opinión una vez que lo analicemos, pero yo soy más partidario de fortalecer lo que hoy tenemos, para que de alguna manera se sientan con mayor autonomía en lo que hace a la gestión del tercer nivel de gobierno, que hoy todavía es muy dependiente de los intendentes.

Quizás, si alguno de mis colegas estuviera acá, me estaría mirando mal, pero yo creo que es un tema que hay que analizar. Si realmente queremos fortalecer ese tercer nivel de gobierno, también tenemos que darle herramientas para que se pueda jerarquizar la función de los municipios en ese aspecto.

Yo no sé si hay alguna consulta, pero por el momento, este es mi aporte.

No quería fallarles, porque sé que estaba en deuda con ustedes, pero entiendan que no tenía mucho para ofrecer; simplemente, es lo que les he podido decir hasta ahora.

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a hacer algunos aportes.

Nosotros enviamos al Congreso de Intendentes el listado de los puntos que fuimos recabando a lo largo y ancho del país de los problemas de implementación de la ley. O sea que eso, junto a lo que vaya a aportarles el Poder Ejecutivo en cuanto a su visión, será importante para que ustedes tengan todos los elementos.

Ahí van a encontrar el problema del ordenador de gastos, si es primario, secundario, especial; los concejales, si pueden ser rentados.

Uno de los problemas que encontramos a lo largo y ancho del país es cómo definir claramente las facultades y potestades de los municipios, la facultad que tienen sobre el recurso humano con que cuentan en su jurisdicción. Quedó aclarado que no pueden tener personería jurídica, los reglamentos internos, el régimen de suplencia de los alcaldes, las competencias, si los alcaldes están sujetos a jerarquía del intendente, porque cuando se hace el régimen recursivo en el presupuesto, hay algunos que entienden, desde el punto de vista jurídico, que quedaron sujetos a jerarquía del intendente, y eso lleva de la mano muchas cosas, entre otras, si el alcalde puede ser llamado por la Junta Departamental o tiene que ser llamado el intendente para concurrir con el alcalde, entre otras cosas.

También nosotros nos cuestionamos lo que decía el presidente del Congreso de Intendentes en cuanto a si tenemos que seguir agregando municipios o tenemos que afianzar los que hoy tenemos, definiendo las modificaciones a la ley para poder implementarla mejor, pero eso lo pasamos por escrito.

Con respecto a las propuestas nuevas, supongo que el intendente Falero se refería a lo que trascendió por la prensa de la elección separada del alcalde, en forma diferente a lo que es hoy; el tema de los ediles, la institucionalización, los salarios, la posibilidad de recibir un salario.

Con respecto al planteo de la cumbre de alcaldes, yo traía para plantear -luego tuve una reunión con el consejero Castro para plantearlo hoy- que va se va a realizar del 29 al 31 de agosto en Punta del Este.

SEÑORA BARREIRO (Gabriela).- Agradezco la presencia del presidente del Congreso de Intendentes, intendente José Luis Falero, y del señor Humberto Castro.

Como dijo el presidente, esta Comisión tiene a estudio el funcionamiento y aplicación de la Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana en todo el territorio nacional.

Con respecto a los trece puntos sobre los que habló el presidente, de la discusión que hemos dado en esta Comisión surge que muchos de los temas que repiten a lo largo y ancho de todo el país no tienen mucho que ver con el aspecto legislativo, sino, más que nada, con el relacionamiento entre los alcaldes y los intendentes. No es una cuestión política, porque vemos que se repite la misma realidad, sean o no del mismo partido. Los municipios reclaman autonomía financiera dado que la falta de esa autonomía complica el desarrollo de la tarea y, por ende, que los vecinos puedan ver que el Gobierno de cercanía alcanza logros específicos. De manera que ese es un problema que tiene que ver con el relacionamiento, no tanto con la modificación de la ley.

Por supuesto, hay una cantidad de puntos que tienen que ver con la modificación de la ley. Eso será parte de la discusión que tendremos que dar. En ese sentido, la opinión del Congreso de Intendentes nos parece fundamental. En el marco de esos trece puntos, tenemos que seguir avanzando en el diálogo con otros actores de manera que esta Comisión pueda estar asesorada.

Por otra parte, en la prensa se ha hablado de los famosos siete puntos. Si bien nosotros tomamos conocimiento de ellos, precisamente, a través de la prensa, y no tenemos información oficial, debemos reconocer que tocan temas que no dejan de ser interesantes. Me refiero, por ejemplo, al número de integrantes de las Juntas Departamentales, cuestión sobre la que muchas veces se ha discutido. La cuestión es si, en función de la población de algunos departamentos, se justifica que todas las Juntas Departamentales tengan treinta y un ediles. También se plantea si se justifica que algunos municipios tengan cinco miembros,

con sus respectivos suplentes cuando la población es reducida en relación, por ejemplo, con los municipios de Montevideo, que tienen doscientos mil habitantes.

Entiendo que tenemos que dar una discusión sobre esos temas difundidos por la prensa, dado que refieren, precisamente, a la equidad, a cómo se llega a la población desde un gobierno de cercanía y cómo nosotros, desde este lugar, desde el Parlamento, no solo logramos afianzar los municipios, sino que les damos más herramientas. Los municipios llegaron para quedarse. Está en nosotros y en todos los actores que tienen que ver con el tema darles más herramientas para que funcionen bien y que la gente realmente sienta que son gobiernos de cercanía.

Uno de los temas que se trajo desde la Mesa de Alcaldes es el relativo al ordenador, es decir, quién es el ordenador y si hay ordenadores primarios y secundarios. Hicimos algunas consultas al respecto; ellos consideran que haber cambiado el tipo de ordenador les ha quitado un poco de autonomía.

Reitero mi agradecimiento por la presencia de quienes hoy nos visitan; seguramente, esta no será la última vez que nos veamos aquí.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Damos la bienvenida al presidente del Congreso de Intendentes y a su asesor; nos conocemos desde hace algunos años.

Nosotros, en particular, trabajamos en esta Comisión desde el año 2005 y asistimos a todo el proceso de la ley de creación de los municipios, así como a la posterior modificación.

Siempre decimos lo mismo -nuestros compañeros de Comisión deben estar aburridos de escucharnos- ; lo reiteramos en cada una de las oportunidades, porque los ámbitos en los cuales participamos son distintos o, por lo menos, sus interlocutores son diferentes. Me refiero a que muchas veces, en estas instancias de intercambio con los distintos actores a nivel de los municipios y, obviamente, también de las intendencias, advertimos que la ley no ha logrado avanzar en definiciones concretas acerca de las responsabilidades que tienen unos y otros.

En su momento, cuando empezamos a trabajar en la ley de creación de los municipios, en el año 2007 -a partir de una iniciativa del entonces y actual presidente Tabaré Vázquez-, advertimos que teníamos un marco constitucional que no fue modificado, sino, simplemente, ampliado en la última reforma constitucional del año 1996, en la cual se previó la posibilidad de crear por ley este tercer nivel de gobierno, sin modificar en absoluto las facultades de los Gobiernos departamentales, de los intendentes ni de las Juntas Departamentales.

Por lo tanto, siempre tenemos esa especie de espada de Damocles suspendida sobre nuestras cabezas. Debemos tener presente que no podemos tomar decisiones que afecten la autonomía de los Gobiernos departamentales. Si influyéramos en dicha autonomía, seguramente, no hablaríamos de inconstitucionalidad, sino del recurso de lesión de autonomía que cualquier Gobierno departamental podría interponer ante una ley que, con respecto a cuestiones presupuestales o de funcionarios, afectara lo establecido en la Constitución.

Por eso, sería muy importante llegar a acuerdos -obviamente, políticos, no de carácter constitucional- con el Congreso de Intendentes a fin de que todo aquello en lo que podamos avanzar por ley nacional sea aceptado por las partes, de manera de no afectar esa autonomía departamental. Digo esto, teniendo en cuenta lo que expresaba el intendente Falero, presidente del Congreso de Intendentes, en el sentido de seguir avanzando en este proceso, que todos creemos es irreversible. Parecería que la mayor distribución de atribuciones hacia los Gobiernos de cercanía, hacia los Gobiernos locales, es una cuestión que luego de asentada se ha ido afianzando y es un objetivo a lograr. Eso se consigue, necesariamente, buscando acuerdos, de forma de propiciar aquellas cuestiones de dudosa interpretación, teniendo en cuenta las distintas realidades.

Siempre comento que a quienes trabajamos en aquel momento en la primera ley -la de creación de los municipios- nos sorprendió el hecho de que la Intendencia de Montevideo, que ya tenía su proceso de descentralización, quisiera estar comprendida en la legislación de los nuevos municipios. Esto no facilitó las cosas, porque la realidad de Montevideo -por su dimensión y por su organización- es muy distinta a la del resto del país. Hay cuestiones como la recolección de basura y las necrópolis, que originalmente deberían estar a cargo de los municipios aislados del resto del país y que es imposible pensarlas para Montevideo

De manera que hubo que adaptar esa única ley a realidades como la de Montevideo y Canelones -que tienen una particularidad muy distinta a la del resto del país- y a la de cada uno de los diecisiete departamentos restantes.

Entiendo que lo avanzado hasta ahora hace propicia la posibilidad de acuerdos. Bienvenidos sean los acuerdos.

Para no volver a hacer uso de la palabra, quiero señalar -mis compañeros de Comisión también saben que repito esto cada tanto- que desde el año 2005, en esta Comisión tenemos pendiente la modificación de la Ley Orgánica de los Gobiernos departamentales, del año 1935. Alguna vez hemos intercambiado opiniones al respecto con el Congreso de Intendentes, pero nunca hemos llegado a la actualización que después de ochenta y tres años parecería necesario realizar, dado que los Gobiernos departamentales actuales son muy distintos a los que existían al momento de formular esa ley nacional que los rige en su carácter de ley orgánica. Estamos propiciando hacernos un tiempo para analizarla y ver qué cambios necesita, dado que en estos ochenta y tres años ha pasado mucha agua bajo el puente y muchas legislaciones han modificado las competencias nacionales, departamentales y, ahora, munici- pales.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Me sumo a la bienvenida a quienes nos visitan.

Como decía el presidente, en la reunión con el Congreso Nacional de Ediles, la Mesa Permanente del Plenario de Municipios y en estas reuniones regionales, nos planteamos la posibilidad de un espacio de encuentro de estos municipios y juntas con el Congreso de Intendentes y esta Comisión, para considerar estos temas que se están planteando, precisamente, con respecto a las competencias. La intendencia tiene capacidad de dar mayores competencias, con la anuencia de la junta; hay diversidad de planteos en ese sentido. Desde el punto de vista legal, corremos el riesgo de violentar la autonomía, como decía el diputado Asti. Es decir, tenemos limitaciones propias.

Por ejemplo, somos conocedores del convenio que el Congreso de Intendentes acaba de firmar con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tratando de universalizar criterios que tienen que ver con la capacitación de los recursos humanos, los ingresos, la carrera funcional. En ese sentido, entendemos que la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana permite actuar en ciertos aspectos, pero no logramos aplicarla porque hay niveles de avance o de retraso distintos en términos de comprensión de la norma, además de los conflictos que se dan en los distintos departamentos y que son parte de la realidad.

La idea de propiciar una reunión de esas características, que aún no ha sido resuelta en la Comisión, pero que ha sido planteada a otros actores -repito: la Mesa Permanente del Plenario de Municipios y el Congreso Nacional de Ediles-, tiene que ver con algunas cuestiones que no pretendemos que nos contesten ahora, pero sí debemos preguntar si es posible canalizarlas a través del Congreso de Intendentes. Está planteada la discusión con respecto al ordenador del gasto -que planteaba la señora diputada Barreiro- y a algunas competencias que se pueden llegar a universalizar a partir de acuerdos políticos que permitan que, después, los Gobiernos departamentales, en el marco de su autonomía, en actos complejos de gobierno con las juntas, puedan transformar en decretos. Hay cosas que ayudarían mucho en ese sentido.

Así como se acaba de firmar un acuerdo -ustedes nos informaban al respecto antes de comenzar la reunión- para utilizar un programa informático que permite presentar la información al Tribunal de Cuentas de forma más universal -la informática, el conocimiento, nos lleva a eso-, la pregunta es si con respecto a los presupuestos -pensando en perspectiva, en el tiempo, porque no creo que eso lo resuelva la ley- podemos acordar presupuestos por programa y por territorio que aseguren la distribución de los ingresos, que es un problema principal, porque puede haber capacidad de ordenación del gasto, pero si no hay recursos, es muy difícil. Me parece que hay mucha información calificada en el Estado, a nivel central y en las intendencias, que podría incorporar las variables de población, territorio y necesidades básicas insatisfechas.

Creo que hay aspectos que dependen de acuerdos políticos, de voluntades políticas que hay que seguir construyendo para que la ley se aplique, al margen de lo que puedan ser las modificaciones de la ley, teniendo en cuenta que con mayorías especiales este Parlamento puede decidir algunos temas. Si hubiera acuerdo político con el Congreso de Intendentes, se podría manifestar en un acuerdo político en el Parlamento y conseguir los tres quintos de votos que se necesitan para la aprobación de modificaciones de reglamentación en términos de la Constitución. La definición de presupuesto por programa y por municipio ayudaría mucho a que la descentralización tuviera mayor musculatura.

Quizás, una reunión de intercambio de trabajo podría facilitar esto y ayudaría a que los recursos lleguen a los territorios en el marco de lo que establece la ley. Digo esto porque también es cierto que la intendencia pasa a ser un instrumento ordenador de los municipios. Acá no estamos hablando de las autonomías municipales; estamos hablando de la autonomía de las intendencias y de un relacionamiento más democrático con los municipios. No nos interesa -por lo menos, no lo hemos escuchado en esta Comisión- que el Parlamento bregue por la autonomía de los municipios o de los consejos. Estamos hablando de facilitar y asegurar que los recursos lleguen y que sea parte de una estrategia departamental que se manifieste después en los acuerdos políticos con respecto al presupuesto y en la participación de los organismos locales.

Entonces, si hubiera posibilidad de avanzar -no está planteado- y se llegara a un acuerdo político, nos permitiría discutir una ley que incluyera esos criterios, preservando la autonomía de las intendencias para definir las prioridades presupuestales, y en el caso de los excedentes presupuestales -estoy hablando de los incrementos presupuestales, por ejemplo, las partidas especiales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto-, por encima de lo que aporta la Administración Central, se apliquen estos criterios, con otros principios que tiendan, en un largo proceso, al tratamiento igualitario de los ciudadanos, más allá de lugar en el territorio que ocupen.

En este sentido, quiero saber cómo ve el escenario el Congreso de Intendentes para generar un ámbito de trabajo entre el Plenario de Municipios, el Congreso de Intendentes y esta Comisión para saber, con las eventuales modificaciones de la ley, si no sería posible avanzar hacia un camino que nos permita comprender mejor la realidad y el futuro.

SEÑOR FALERO (José Luis).- Es cierto que muchas de las preocupaciones de los municipios tienen que ver con el ordenador de gastos, tema permanentemente planteado por el plenario.

Hay que ser realistas porque, como acá se ha dicho, los municipios tienen distintas realidades. Creo que establecer que todos los municipios serán ordenadores de gastos podría generar dificultades, porque no es lo mismo un municipio de Montevideo o algunos del interior, que comprenden entornos de cuarenta mil personas, a uno que abarca menos de mil. Digo esto, porque el ordenador de gastos tiene que estar acompañado por un equipo de asesores, lo que genera un aumento del gasto real. En ese sentido, creo que deberíamos transitar un camino pensando en la regionalización o buscar asesoramiento, que va más allá de la discusión de si los municipios deberían ser ordenadores primarios o secundarios. Realmente, creo que el tema no está tan claro, porque me parece que traerá problemas mucho más graves en el futuro.

Asimismo, sería necesario capacitar, porque, probablemente, muchos no tengan una visión clara de qué es ser ordenador primario, es decir, la responsabilidad que conlleva. No es un tema simple. Lo mismo les dije a ellos, y por eso lo digo acá, porque más allá del deseo de ser ordenador primario de gastos, hay una cantidad de cosas que requieren una responsabilidad, que me parece que no todos los municipios están preparados para asumir. Esto no significa que algunos municipios no puedan ser ordenadores de gastos; en ese sentido, coincido con el señor diputado Asti en que hay realidades distintas.

Con respecto a la definición concreta de responsabilidades, creo que ahí podemos profundizar y avanzar, para no dejar algunos asuntos tan librados a la interpretación de la ley. En ese sentido, hay aspectos que necesitamos aclarar más y quizás el Poder Legislativo nos pueda dar una mano.

Sería saludable para los intendentes y los municipios tener claras las responsabilidades -que no pasan únicamente por ser ordenadores de gastos-, los cometidos y la forma en que se deben concretar. Como dijo el señor diputado de los Santos, es más que necesario crear un ámbito de diálogo y lograr acuerdos lo más amplios posible, para evitar que en el futuro se presente algún recurso que nos tire por tierra todo lo que avanzamos, pero también, para avanzar en el proceso de descentralización, que ha llegado para quedarse.

Por eso, para que este proceso no tenga una marcha atrás, tenemos que generar consensos políticos amplios. Estas condiciones se podrán dar siempre y cuando exista la voluntad de todas las partes de sentarnos alrededor de una mesa.

Desde ya digo que hoy el Congreso de Intendentes está en una situación diferente que hace un año con respecto a su relacionamiento con el Plenario de Municipios. Hoy, hemos generado ese vínculo de intercambio permanentemente, a tal punto, que el proyecto que mencionaba anteriormente con la Unión Europea es el primero surgido del Congreso como responsable y el fin son los municipios. Para nosotros, ha

sido un ejercicio trabajar en ese aspecto, tratando de no fallar en el cumplimiento de los tres objetivos del proyecto. Estamos muy inmersos en el tema y hace unos días contratamos un asesor para no cometer errores, porque los seguimientos en el caso de la ejecución presupuestal los hace la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Esta es una oportunidad que tienen el Congreso de Intendentes y los municipios para manejar recursos que vienen del exterior, que no son volcados a través del Gobierno, si bien la Oficina de Planeamiento y Presupuesto participa en el comité ejecutivo; no es algo habitual.

Actualmente, a nivel internacional, se busca que los recursos que se aportan desde el exterior sean manejados directamente por los gobiernos subnacionales, obviamente, sin "baipasear" al Gobierno nacional y con su conocimiento, porque quieren profundizar el trabajo en el territorio. Esto no es menor; lo hemos analizado con la gente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Este proceso se empezó a implementar ahora y podría tener continuidad en la medida en que hagamos bien los deberes.

Este acercamiento con el Plenario de Municipios a propósito de este proyecto nos encuentra en mejor posición que hace un año, porque entonces, había como una especie de enfrentamiento entre el Congreso de Intendentes y el Plenario de Municipios. Hoy logramos disimular un poco este enfrentamiento y trabajar juntos.

Si me preguntan cuál es la principal preocupación del Congreso y del Plenario, diría que es, al igual que en el caso de ustedes, es conocer la propuesta del Poder Ejecutivo; como no la conocemos y vimos algunos comentarios en la prensa, llevó a que nos juntáramos y empezáramos a preocuparnos. El presidente Vázquez me dio la tranquilidad de que sería una propuesta abierta, para discutir entre todos, para lograr el mayor acuerdo posible. Es decir que va en la línea de lo que han planteado los diputados de esta Comisión, por cuanto no sería posible avanzar si no es en el marco de un amplio acuerdo político.

En esa línea, adhiero y me pongo a la orden. Creo que cuando tengamos la propuesta para estudiar, será necesario juntarnos todos para discutir estos temas.

Alguien habló del número de integrantes de las Juntas Departamentales; sinceramente, como Congreso, no creo que nos convenga meternos en ese tema. Si me preguntan, no es un tema que me gustaría entrar a discutir, porque nos podría llevar a un conflicto, ya que el legislativo departamental es el que controla a los Gobiernos departamentales y no sé si es competencia o es conveniente que el Congreso opine, más allá de que podamos opinar de manera individual. Reitero: sinceramente, no creo que sea lo más conveniente que participemos como Intendencia.

Lo que sí es una realidad es que tenemos realidades muy distintas y da para pensar que la integración de los municipios con cinco miembros sea la misma para un territorio de quinientas personas que para uno de doscientas mil. Es evidente que algo no está bien: son muchos en un lado o pocos en otro, y esto es necesario revisarlo, sobre todo ahora, cuando la sociedad mira con ojos bien abiertos a quienes tenemos responsabilidades de gobierno.

El mismo razonamiento hago en el caso de las Juntas Departamentales; lo digo ahora y lo dije cuando era edil: no es posible que Flores y San José tengan la misma cantidad de ediles que Montevideo. No me parece que sea lo más adecuado; hasta ahora, no he escuchado algún argumento que lo explique y me haya convencido, pero quizás lo haya. Lo digo ahora, siendo intendente, porque también lo dije cuando era edil. En algún momento, tendremos que discutir este tema.

No sé si sería conveniente incluirlo en la discusión de la descentralización, porque quizás, hará que no podamos avanzar en lo otro. Sinceramente, yo los discutiría por separado, pero ustedes sabrán cómo hacerlo y no quiero meterme. Para mí, el Congreso no debería estar en la discusión de las Juntas, por eso, lo haría por separado, pero es un pensamiento personal.

Coincido con Asti en que hay que trabajar en la ley orgánica municipal, porque hay cosas que están fuera de contexto y de la realidad. Me parece que el Congreso actual ha demostrado que supo dar pasos importantes, inclusive, desde el período anterior, cuando logramos acordar una patente única nacional. Fue un gran paso que nos permitió eliminar un tema de discusión permanente en el Congreso -acá hay dos exintendentes que fueron parte de ese acuerdo- y avanzar en otros.

La creación del Sucive fue un gran paso y hoy está demostrando que no nos equivocamos porque pudimos avanzar en otros aspectos. Por ejemplo, el jueves vamos a firmar un acuerdo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con la Federación de Adeom del Uruguay, tema no menor, que llevó una discusión muy importante y a que alcanzáramos un acuerdo marco que no afecta las autonomías. A su vez, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto está analizando la posibilidad de que en otros tributos como la contribución inmobiliaria se alcance un consenso de cobro tal como ocurrió con la patente de rodados. Estamos buscando la posibilidad de generar una figura jurídica que pueda dar continuidad al éxito de la patente. No me parece algo menor, porque se está trabajando a través de la OPP pero también del Congreso de Intendentes, a raíz de una propuesta que hizo Canelones, con un grupo de técnicos del Congreso, y lo más probable es que se puedan aunar estos trabajos y se pueda dar ese paso que me parece importante.

Finalmente, el señor diputado de los Santos habló de los presupuestos por programa y territorio. Debe quedar claro que estoy dando opiniones personales, porque mañana, puede llegar a decirse que el presidente del Congreso opinó en representación de todos. Si les interesa el aporte, lo hago, si no, no lo hago.

En cuanto a lo que mencionaba el señor diputado De los Santos, creo que el proceso que utilizamos en este presupuesto quinquenal, que tiene que ver con algunos recursos puntuales que se destinan a los municipios para proyectos, ha sido un ejercicio para mí interesante en el sentido de ejercitar a los municipios en la presentación de proyectos.

Con relación a la forma de lograr esos recursos, en realidad, lo acepté dentro del consenso; para mí, no era la mejor forma de lograrlos. Lo que se aseguraba era lo siguiente: si no había un crecimiento anual de los recursos nacionales, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto los volcaría para que no faltasen, pero, en la medida en que el crecimiento se ha dado, ese aporte se hace a través del artículo 214 en un 80%, o sea que son recursos que las intendencias podrían haber utilizado de otra manera. De todas maneras, aceptamos para que ese proceso se diera y, finalmente, creo que fue válido, más allá de que, en su momento, yo discutí mucho acerca de por qué no incorporar aportes específicos para ese proceso.

Si hay que seguir profundizando los aportes para que sean tenidos en cuenta, hay que analizar dos formas: una es modificar los recursos actuales y la otra, en caso de ser los recursos con los que hoy contamos, asegurar que sean destinados al territorio, contemplando con mucho cuidado las situaciones de emergencia que se están dando en distintos departamentos, porque, después de que tenemos presupuestos ya definidos para los municipios, tiene que quedar claro que si tenemos dificultades como las que se dieron ahora en Salto o como las que se dieron en San José -con la inundación más grande de la historia en 2016- y hay que recortar, el recorte tiene que ser para todos. Hay que tener en cuenta estos aspectos, sobre todo, después de que damos recursos presupuestales.

No es un tema menor. De la misma manera que se decía que si hay mayores recursos tienen que ser volcados, debe estar el ida y vuelta muy claro, porque si no, genera un enfrentamiento que es difícil.

En mi caso, lo he vivido con la inversión no prevista que tuvimos que hacer en el año 2016 de US$ 15.000.000 que, en un presupuesto de US$ 40.000.000, es mucha plata; cuesta mucho recortar, inclusive, los compromisos presupuestales de palabra, de expectativa de avance de obras que acordamos con los municipios, aunque no sea con dinero específico; no se entiende después cuando uno lo tiene que decir, pero si tengo que recortar, tengo que recortar también eso.

Está difícil; hay que ser muy claros en la redacción y en eso tenemos que ser cuidadosos para evitar discusiones que queden después al que tire más. Hay distintas realidades de municipios dentro del mismo departamento, con diferente grado de desarrollo de los servicios. Entonces, no sé de qué manera redactar algo que quede claro para evitar que en el futuro -no voy a estar, pero para el que esté- surja una discusión producto de querer avanzar sin tener todo presente. Esto no quiere decir que no se pueda lograr un acuerdo.

Este es el pequeño aporte que hago.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero hacer dos apreciaciones. Por un lado, ningún municipio planteó la posibilidad de ser ordenador primario; nunca. Simplemente, cuestionaban el ordenador secundario -que era lo que originariamente decía la ley- y el Tribunal de Cuentas explicó por qué no podían ser primarios, por qué no podían ser secundarios, y con tal de encontrar una solución, fue que pusieron ordenador especial.

Con respecto a las funciones, si todos nosotros somos conscientes, reconocemos que no todos los municipios pueden tener las mismas funciones, porque no todos tienen la infraestructura necesaria para determinadas cosas. Lo que se pretende es un mínimo de funciones específicas de los municipios para que no quede todo librado a la voluntad y al buen relacionamiento con el intendente.

SEÑOR FALERO (Juan José).- Con relación a la cumbre de alcaldes y gobiernos locales, lo que de esta reunión me queda como una posibilidad es que, en la medida en que tengamos un documento para ser analizado y se haga necesario en esa instancia generar una reunión de trabajo específica, no estaría mal y quizás sea el ámbito adecuado. No nos costaría nada fijar una sala específica en un horario determinado donde podamos definir un número de participantes para que cada uno haga sus aportes. Si existe la necesidad y la oportunidad de que se dé, lo podemos hablar con Flacma para fijar un horario determinado dentro de una mesa de trabajo que jerarquizaría, inclusive, el proceso de la propia cumbre.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión Especial de Asuntos Municipales les agradece su presencia.

(Se retiran de sala el presidente del Congreso de Intendentes y el asesor)

——Continúa la sesión.

El segundo punto de orden del día refiere a: "Distrito electoral del balneario Lago Merín, departamento de Cerro Largo. Determinación". Es un planteo del señor diputado Fratti, que fue a Cámara y luego pedimos su pase a Comisión.

SEÑOR FRATTI (Alfredo).- Agradezco la invitación a la Comisión.

Esta iniciativa no obedece a una cuestión de justicia, sino a una cuestión de equidad. Por eso lo planteamos y lamento que no esté mi colega del departamento, quien seguramente estará de acuerdo.

En Cerro Largo había una junta autónoma, de las más viejas del país, que cuando se llevó adelante la ley de descentralización, se transformó en municipio. Obviamente, debido a que era una junta autónoma, tiene un extenso territorio, como ninguno de los otros municipios que fueron creados: le corresponde toda la 3a. Sección del departamento, que es bastante productiva, sobre todo, en lo que refiere a la agricultura, específicamente, al arroz.

Claramente, desde el punto de vista del presidente de la Junta y ahora del alcalde, el foco está puesto en el hecho de que era una junta autónoma. En su momento, en el departamento fueron propuestos dieciséis municipios, pero no obtuvieron los votos, por lo que se formaron nueve, de los cuales, por ejemplo, tenemos a Plácido Rosas, una localidad cercana a Río Branco, de la 3a. Sección, que tiene 415 habitantes; a Ramón Trigo, una población entre Melo y Fraile Muerto, con 150 habitantes, y a Arbolito, la localidad antes de llegar a Melo, con 189 habitantes.

Si uno mira esto fríamente, Lago Merín tiene 439 habitantes efectivos pero 1.194 casas deshabitadas, que son las que se ocupan en verano; por lo tanto, este número se puede multiplicar por cuatro o por cinco, lo que representa cinco o seis mil personas que están en los tres meses de verano.

Esa gente que pobló Lago Merín es la que se ha ido porque se jubiló y quiere una vida más barata. También tiene mucha presencia de los hermanos brasileños, que están muy cerca y lo utilizan como su lugar de esparcimiento. Para Cerro Largo es el balneario de mayor importancia.

Me parece que dados los resultados que han obtenido estos municipios que nombré, que han mejorado, sobre todo, en lo que tiene que ver con su infraestructura, vale la pena este planteamiento que hacemos, que es a empuje de los vecinos de Lago Merín. Ya en su momento habían pedido un distrito aparte, el GDH -que les fue concedió por la Corte Electoral-, con un límite determinado, que es el que estamos proponiendo que se deslinde de la 3a. Sección, para que en un futuro, mediante la firma de vecinos, con la intervención del intendente y de la Junta, lo puedan nombrar municipio. Si no lo deslindamos, no tiene esa posibilidad, aunque esto no quiere decir que se vaya a formar un municipio.

Obviamente, estamos de acuerdo con la intención de los vecinos desde el principio, pero acá hay dos pasos: si fuera una localidad aislada, se podría plantear como un municipio nuevo, pero como ya integra un

municipio, hay que deslindarlo para que se discuta la posibilidad de nombrarlo municipio.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Como muy bien decía nuestro colega y compañero, el señor diputado Fratti, este avance en cambiar los límites de la jurisdicción electoral puede tener consecuencias en el futuro, en la conformación de un municipio, pero actualmente, está siendo atendida por el municipio de Río Branco.

Voy a hacer una consulta -no me he puesto a pensar en el resultado que eso puede tener-, porque en la ley de creación de municipios dice claramente que el territorio que ocupan es el que está determinado por las secciones electorales: si cambiamos la sección electoral ¿no quedará aislada esta población? Porque no la atenderá más el municipio de Río Branco hasta que se tramite su transformación a municipio, a menos que la ley establezca que mientras no exista una jurisdicción, seguirá siendo atendida por el municipio de Río Branco, y si no, pasaría a ser atendido por la intendencia directamente. Este es un tema que deberíamos analizar. Creo que este es un tema que deberíamos analizar. Si no, pasaría a ser atendido directamente por la Intendencia.

SEÑOR FRATTI (Alfredo).- En primer lugar, ya tiene un distrito electoral con límite determinado. Acá no estamos pidiendo cambiar nada. Si se deslinda, queda como otras localidades menores que las atiende la Intendencia de Cerro Largo, y punto.

Si se quisiera hacer un alegato -me parece que no corresponde-, quedaría en la Intendencia y, luego, el intendente con la Junta Departamental determinará.

Honestamente, nosotros no planteamos nombrarlo "municipio", porque nos dijeron que introducir una ley, desde el punto de vista de los acuerdos políticos, iba a ser mucho más difícil. Obviamente, la tendencia es que se convierta en municipio, pero tomamos el paso menor de no comprometer a los colegas para introducir nuevas modificaciones a la ley, nombrando otro municipio por ley, cuando normalmente, en la actualidad, son nombrados por las intendencias. Ese es el único motivo por el cual no lo planteamos acá y mientras tanto será atendido, creo yo, que es lo que corresponde. Insisto: está a 20 kilómetros de Río Branco y esto es difícil de trasmitir, pero las poblaciones son diferentes. Así como nosotros en la capital, Melo, a veces, tenemos dificultades de relacionamiento con Río Branco -tanto es así que si revisan las expresiones electorales verán que son absolutamente distintas, y esto es transversal a todos los partidos; estamos en el mismo departamento, pero pensamos, actuamos y votamos de forma diferente-, pasa lo mismo con Lago Merín. Entonces, me parece que es razonable, sobre todo, por lo que pasa en mi departamento. Yo no sé cómo es en otros departamentos.

Voy a decir algo para que quede en la versión taquigráfica: no tuve oportunidad de discutirlo -porque fue en el otro período-, pero a mí me parecía que la ley era sabia cuando establecía los límites. Cuando los intendentes podían habilitarlo, desde mi modesto punto de vista -que nadie se ofenda-, se volvió un desastre, pero eso está. Entonces, lo que no quiero es que en mi departamento haya una inequidad de tal grado que el principal punto balneario del departamento, de una naturaleza inigualable, quede en desproporción con localidades que respeto mucho, que las quiero, pero de acuerdo al sapo, la pedrada. Me parece que si tenemos tres o cuatro poblaciones con ciento cincuenta habitantes en el medio de la nada, atendamos a la laguna Merín que, a esta altura, figura en el Ministerio de Turismo, pero ni siquiera tiene baño en la playa. Por lo tanto, me parece impostergable recorrer este camino.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- El señor diputado Fratti está planteando un proyecto que modifica los límites de la jurisdicción. Por eso es que estamos tratando la modificación de esta ley en cuanto a la separación. Lo que plantea el señor diputado Fratti es que después, en un acto complejo de la Intendencia y la Junta Departamental de Cerro Largo, se definirá la creación de un nuevo municipio.

Lo que dice el señor diputado Fratti tiene que ver con la seña de identidad del lugar, que lo que intenta el proceso social es que, efectivamente, se consolide como tal y tenga su propia estructura. Ahí me parece que, para el tratamiento posterior, sería bueno saber si, efectivamente, la Comisión, tiene las competencias para modificar esto, porque es la ley de descentralización la que modifica una junta local autónoma que era una jurisdicción, que es lo que se está pidiendo en el proyecto. Quiero saber si eso es efectivamente lo que se está planteando.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, ya estamos pidiendo la ley de creación de la Junta Local Autónoma de Río Branco.

El planteo es el siguiente. Acá no se está planteando la creación de un municipio. Se está planteando el deslinde de una jurisdicción ya establecida como Junta Local Autónoma de Río Branco que tiene el mismo distrito electoral que toda la Junta Local. Es una sección electoral diferente, pero comprendida dentro de la Junta Local. ¿Tiene una sección electoral aparte?

SEÑOR FRATTI (Alfredo).- Sí.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Me parece que es oportuno el planteo que hace el señor diputado Fratti. Simplemente, sería conveniente recabar el apoyo del otro señor diputado del departamento y, de alguna manera, de la comisión de vecinos.

SEÑOR PRESIDENTE.- La comisión agradece la presencia del señor diputado Fratti.

(Se retira de Sala el señor diputado Fratti)

——El último punto del orden del día comprende dos asuntos. Antes de continuar, aclaramos que la Comisión no tiene número para resolver.

El primero de ellos, es la presentación de las consultas a realizar a las cátedras. Se repartieron las preguntas a realizar a la cátedra del Tribunal de Cuentas de la República y a la Corte Electoral.

Por otro lado, doy lectura a una nota enviada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

(Se lee:)

Si los señores diputados están de acuerdo, coordinamos la presencia del contador García para la primera sesión del mes de julio.

Volvemos a las consideraciones a realizar al Tribunal de Cuentas y al Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Udelar.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Oscar).- No sé si la Comisión tiene que votar o si la Presidencia lo puede hacer por sí. Me parece que está bien la consulta, pero tengo mis dudas.

Acá hay algunos aspectos a aclarar.

En cuanto a las consultas a formular al Tribunal de Cuentas, la segunda pregunta dice: "¿Por ley se puede asegurar que las partidas de orden nacional lleguen en su totalidad al municipio y que este participe directamente en la gestión de los mismos?". Creo que eso está previsto en la ley presupuestal. Quiero saber si estamos hablando de lo mismo. Esto tiene que ver con lo que sigue: "Los Gobiernos Departamentales reciben el 3,33%". Esto refiere a la recaudación fiscal y es verdad. La pregunta es: "¿Se puede establecer por medio de una ley la condición de hacer esa transferencia al efectivo traspaso del Fondo del Incentivo Municipal a los Municipios?".

Esta es una pregunta que puede ser considerada. Lo que nosotros estamos planteando es si por ley se puede asegurar que la distribución en el territorio departamental tenga criterios que se puedan medir, variables, estudiando población, extensión territorial, necesidades básicas insatisfechas; es decir, cuáles son los criterios, que no necesariamente significa que sea plata lo que va al municipio. Lo que está planteado es si nosotros legalmente podemos establecer que las partidas de dinero que van a la intendencia deben tener un programa presupuestal que asegure que se llega a ese territorio. El diputado Asti mencionaba el ejemplo de la recolección de residuos y el trabajo en los cementerios de Montevideo.

Me gustaría intercambiar acerca de la idea de esta pregunta. Después vemos si el presidente puede hacer la consulta directamente o la Comisión tiene que votarlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- El planteo surge a partir de varias preguntas que se nos hicieron llegar en las que se nos señala, por ejemplo, que dinero que estaba destinado a caminería no termina volcándose a ese rubro en el

municipio. Entonces, la pregunta no va dirigida a la distribución, sino al efectivo traspaso con ese destino que llega al municipio a través de la intendencia.

El planteo fue específicamente, lo hizo Paysandú que fondos destinados a caminería en el municipio, en definitiva, no terminaron en ese destino. Me refiero a fondos que fueron desde la OPP a la intendencia y que desde la intendencia no llegaron al municipio.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Podemos referirnos al caso específico que se nos planteó. Creo que la comisión asesora de la Cámara de Diputados podría profundizar un poco más. No me niego a la pregunta tan específica. Entiendo que ahí hay dos aspectos fundamentales. Uno tiene que ver con la transferencia de recursos del Estado a los municipios directamente; hablamos de una partida incremental que está llegando a los $ 1.000.000.000. Está bien que se pregunte específicamente cuáles son los criterios, es decir, si van a la caja del municipio, que no tiene personería jurídica tenemos un lío ahí o va a la intendencia y esta lo redistribuye.

Yo estoy planteando otra cosa, que fue parte de lo que discutimos y quiero saber cómo lo vamos a preguntar. Tanto al Tribunal de Cuentas como al Instituto de Derecho Administrativo, de la Facultad de Derecho de la Udelar, hicimos la siguiente pregunta: "Los Gobiernos departamentales reciben el 3,33%. ¿Se puede condicionar esa transferencia al efectivo traspaso del Fondo de Incentivo Municipal a los municipios, plasmándolo en la ley?". Lo que quiero saber es si existe algún mecanismo para condicionar que con respecto a ese 3,33% la intendencia tenga criterios de distribución previstos en el presupuesto y si nosotros podemos establecerlo por ley sin violar la autonomía.

¿Por qué lo planteo? Porque creo que hemos estado discutiendo sobre el problema de los ordenadores del gasto y las competencias corresponde a las juntas departamentales y a las intendencias darles otra competencia, salvo que dispongamos que se las vamos a dar, pero lo cierto es que hay un problema de distribución de los recursos en el territorio, una situación de asimetría, de injusticia, por causas múltiples; no me voy a poner a analizar los casos en particular. Ese problema tiene que ver con que el ciudadano de un municipio de un departamento cualquiera, que está en la periferia del departamento, sea tratado igual que el ciudadano de un municipio que está en el centro de la capital departamental.

Lo que estamos analizando es si por vía legal podemos decir al Poder Ejecutivo que para el próximo presupuesto los gastos incrementales deberán considerar variables de distribución tales como población, extensión del territorio y necesidades básicas insatisfechas. Lo que queremos saber es si con eso se violenta la Constitución. Creo que eso es lo que queremos saber cuando preguntamos al Tribunal de Cuentas y al Instituto de Derecho Administrativo si una ley puede condicionar. ¿Con qué objetivo? Con el objetivo de asegurar que aunque los recursos lleguen a la intendencia, aparte de los fondos para el municipio, cuando la intendencia defina el alumbrado, la caminería rural, el cordón cuneta, el pavimento, pueda basarse en otros principios para distribuirlos y no quede solo al libre albedrío de la intendencia, porque son recursos de carácter nacional. Estamos hablando de recursos incrementales sobre los que ya existen, porque la intendencia puede decir: "Yo ya estoy gastando esa plata. No me la saquen". No; no estamos planteando sacar nada.

Queremos saber si se puede o no hacer esto. Mejor dicho, estamos convencidos de que mayorías especiales de las dos Cámaras pueden reglamentar aspectos de la Constitución y que hay mecanismos para forzar que la descentralización se lleve adelante, si hay acuerdo político, como lo planteamos en la reunión anterior. Acá estamos haciendo consultas desde el punto de vista constitucional y legal. ¿Se entiende?

SEÑOR PRESIDENTE.- Correcto.

Creo que son dos preguntas diferentes. Nos vendría muy bien que el diputado Óscar de los Santos redactara ese planteo para agregarlo como otra pregunta.

Acabo de darme cuenta de que esa pregunta que queremos hacer al Tribunal de Cuentas y al Instituto de Derecho Administrativo está mal redactada; por lo tanto, la redactaremos nuevamente.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- En principio, coincido con que la pregunta está mal redactada en sus dos versiones, es decir, tanto en la que se formula al Tribunal de Cuentas, como en la que se hace al Instituto de Derecho Administrativo.

A mi juicio, las preguntas 2) y 3) que se pretende hacer al Tribunal de Cuentas no son pertinentes. El Tribunal de Cuentas no puede hablar sobre una ley que va a existir. El control de legalidad del Tribunal de Cuentas es sobre las leyes que hoy existen. Además, no podemos preguntarle si una norma es constitucional, porque no es el organismo que debe determinar la constitucionalidad o no de una norma. Creo que la pregunta absolutamente pertinente, porque refiere a la ley que hoy existe, es la relativa a los ordenadores especiales.

Reitero: entiendo que las preguntas 2) y 3) no son pertinentes. No podemos pedir al Tribunal de Cuentas que se expida sobre una ley futura, que no conoce, ni que haga un control de constitucionalidad, porque no está habilitado a hacerlo. Sí puede expedirse con respecto a actos que se han realizado o que se están por realizar, en este caso, en un control preventivo.

Los acuerdos que se celebran en el marco de la comisión sectorial que está integrada por seis delegados del Congreso de Intendentes y seis del Poder Ejecutivo y que coordina la OPP definen la forma de distribución de los fondos que se reciben por el artículo 214 de la Constitución. En este presupuesto, el porcentaje acordado es el 3,33%, pero en el presupuesto siguiente podrá ser otro. Se ha mantenido desde el año 2005, pero no es algo establecido por la Constitución, sino un acuerdo. La Constitución establece que debe haber un acuerdo y que el Parlamento decide. Cualquiera sea la pregunta que se haga, independientemente de a quién se dirija, debe reformularse en ese sentido.

Con respecto a las preguntas que se propone hacer al Instituto de Derecho Administrativo, creo que en el encabezamiento de la pregunta, que dice: "Es de interés de esta Comisión contar con su asesoramiento relativo a los siguientes temas", deberíamos agregar: "de acuerdo a lo previsto en nuestra Constitución y la Ley Nº 19.272". Esto debería ser común a todas las preguntas y no a la tercera en particular, tal como figura actualmente. Todo lo que tenemos que preguntar es de acuerdo con la Constitución y con la Ley Nº 19.272, que son las dos normas que rigen en materia de descentralización.

SEÑORA BARREIRO (Gabriela).- Más que nada, quiero trasmitir una pregunta con respecto a la primera pregunta, que dice: "¿Cómo solucionar el tema de los ordenadores especiales; qué tipo de ordenadores deberían ser los alcaldes?".

Recuerdo que cuando las autoridades del Tribunal de Cuentas estuvieron en la Comisión plantearon que no existían ordenadores especiales y que, por lo tanto, este tema se solucionaba modificando un artículo del Tocaf, concretamente, agregando "y municipios".

También entiendo que en lugar de "alcaldes" debería decir "municipios". De todas formas, creo que deberíamos remitirnos a la versión taquigráfica de esa sesión en lo personal, lo haré y verificar que ellos plantearon como solución modificar un artículo del Tocaf, teniendo en cuenta que cuando se hicieron las últimas modificaciones al Tocaf, no existían los municipios. Reitero que el Tribunal de Cuentas planteaba esta modificación como una solución.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Coincido con lo que señala la diputada Barreiro y agrego lo siguiente, por algo que decía el intendente Falero. No hay duda de que la observación que hizo el Tribunal de Cuentas fue porque los ordenadores primarios a nivel del Tocaf son taxativos; menciona a quienes pueden serlo. Obviamente, dado que no existían, no menciona a los municipios, a los alcaldes ni nada que se le parezca. Pero ¡cuidado! Si los incluimos allí, pasan a ser ordenadores primarios del gasto, cualquiera sea la dimensión que tenga el municipio. Coincido con lo que decía el intendente Falero en cuanto a que no es igual un ordenador del gasto de un municipio de Montevideo o de alguna ciudad importante del interior del país que el de un municipio de menos de mil personas, integrado por el alcalde, los cuatro concejales y algún funcionario para hacer las tareas. Si se establece en forma taxativa que será un ordenador, terminamos con esta discusión, pasa a ser un ordenador primario, pero puede acarrear otros problemas. Tal vez, se podría establecer, por ejemplo no lo estoy proponiendo; solo pongo el ejemplo la inclusión de aquellos municipios de más de cinco mil habitantes. Entonces, los que tengan más de cinco mil habitantes podrán ser ordenadores primarios, porque tendrán una estructura como para poder serlo, y los que tengan menos de cinco mil habitantes seguirán siendo ordenadores especiales. Esa figura no está definida, no existe; tendrá un grado de dependencia respecto del intendente. Tal vez, podría hacerse una distinción en ese sentido. Por supuesto, habría que consultar si eso viola o no la Constitución y demás. De la misma manera que a poblaciones de menos de dos mil habitantes no necesariamente las convertimos en municipio, como sí lo hacemos con las de más de dos mil habitantes

nadie ha dicho que por eso se esté violando la Constitución-, podría ser viable poner un tope de habitantes para tener o no la condición de ordenador. Lo deberíamos consultar.

SEÑORA BARREIRO (Gabriela).- Mi planteo iba en el sentido de que esta pregunta ya fue contestada. Tendría que leer la versión taquigráfica, pero entiendo que estamos reiterando una pregunta que las autoridades del Tribunal de Cuentas ya contestaron cuando estuvieron aquí, planteando que la solución podría ser la modificación de un artículo del Tocaf.

SEÑOR PRESIDENTE.- De cualquier forma, pienso que es muy difícil que los municipios pasen a ser ordenadores primarios. Me parece que la primera opinión contraria la tendremos en el Congreso de Intendentes y, como exintendente, pienso que con razón. Me parece que hay que buscar alguna otra solución; no sé cuál. Tal vez se le podría preguntar al Tribunal de Cuentas, a pesar de que ya se expidieron en la anterior oportunidad.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Creo que la pregunta ya fue contestada en la instancia anterior en la que recibimos al Tribunal de Cuentas.

No sé si para definir un ordenador primario se debe tener en cuenta la cantidad de población o no. Estamos hablando de recursos presupuestales correspondientes al presupuesto departamental. La gran contradicción es que no puede haber dos ordenadores primarios; es una unidad en la que hay un solo ordenador primario, que es el intendente.

La segunda cuestión es que el rango de "especial" que señala el Tribunal de Cuentas podría ser "secundario". Podría haber facultades delegadas por el intendente con el fin de que se puedan ordenar los gastos previstos en el presupuesto, sin la autorización del intendente. La idea es que cuando el gasto está previsto en el presupuesto, cuando hay recursos destinados a determinado ítem, el ordenador especial pueda ordenar el gasto y ejecutar. En realidad, no es tan simple ordenar y ejecutar, porque implica un proceso de licitación, mecanismos de estructuras, compras, ejecución de una obra. Me parece que hay una discusión mucho más cultural y política de fondo en la mejor acepción del término, que la discusión de la definición legal del ordenador del gasto. Con esta facultad de ordenador especial lo que se pretende es que la ley y los recursos sean administrados con criterios de distribución y transparencia; no sé cuál será la llave para lograrlo.

Otro problema que podamos tener es que se malinterprete lo que estamos tratando de resolver y se diga que en Uruguay hay ciudadanos de primera o de segunda porque viven en un pueblo más chico o más grande. Esa no es la intención de quienes hemos planteado el tema.

Entonces, no hemos todavía no hemos encontrado la salida, pero creo que tenemos que buscar por otro lado, creo que por la vía presupuestal, y por eso, la pregunta central a la Academia, a la Universidad, tenga que ver con si la ley presupuestal, en el marco de la Constitución, no tiene competencias para redirigir recursos que vayan a las Intendencias. Creo que esto no viola ninguna ley, si es aprobado por mayorías especiales, pero hay que explorarlo. Hay que ver cómo se formula la pregunta.

Por otra parte, no creo que sea conveniente mantener la primera pregunta; si el presidente quiere hacerlo, lo respaldamos.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- La Constitución de la República establece mayorías especiales para definir temas que afecten a los funcionarios municipales; no es para todo ámbito. Hay un artículo especial que hemos tenido que usar varias veces al elaborar leyes en la Cámara; la última vez fue para establecer como tope de sueldo de los funcionarios el que cobra el presidente de la República y tuvimos que llegar a acuerdos para que el tope incluyera a los Gobiernos departamentales. A mi entender, estas mayorías se necesitan para estos casos.

Aclaro que no estoy proponiendo establecer un límite de 5.000 habitantes, sino, ante la demanda, poder determinar qué tipo de ordenador es el municipio, que no es un ordenador especial, porque no existe, aunque está funcionando de esa manera, porque tiene atribuciones que otros ordenadores secundarios no tienen.

Creo que debemos trabajar en algo más. Supongamos que dejamos todo como está y que no son ordenadores primarios, pero deberíamos separar el tema de la dependencia para todo lo que no sea

ordenamiento de gastos, por ejemplo, definir cómo se los convoca a la Junta Departamental y otro tipo de relaciones que tienen con la Intendencia sin subordinarlos al intendente para el resto de los temas. Lo único que modificó el artículo del presupuesto -y tiene consecuencias- fue la forma en que se hacían los recursos; ni siquiera habló de ordenador primario o no, ya que se habían detectado problemas cuando había recursos administrativos contra las decisiones del municipio o del alcalde. Ya hemos hablado de esto, de si el intendente puede revocarlo o modificarlo; creo que en estas cosas podríamos profundizar en la ley, en qué casos no habría subordinación, salvando el tema de los ordenadores de gastos -como dijimos el intendente Falero y varios de nosotros-, a veces, en salvaguardia de la propia tranquilidad administrativa y funcional del alcalde y demás concejales.

Creo que deberíamos trabajar por ahí, dándole la jerarquía que corresponde, exceptuando al ordenador primario y los recursos correspondientes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, nos quedamos con todos estos aportes. Vamos a leer la versión taquigráfica, vamos a ver qué preguntas hay que modificar, qué puede llegar a anularse, el diputado De los Santos nos va a pasar la pregunta que quedó armada y en la próxima sesión seguiremos considerando este tema.

Ahora, tenemos que levantar la sesión para estar presentes en la Cámara a la hora 16 porque empieza sesionar el plenario.

Se levanta la reunión.